

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR  
CAMPUS PROFESSOR FRANCISCO GONÇALVES QUILES – CACOAL  
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE DIREITO**

**ANA PAULA DINIZ**

**A RECEPÇÃO DA LEI DE *IMPEACHMENT* PELA CONSTITUIÇÃO DE  
1988**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO  
MONOGRAFIA**

**CACOAL – RO  
2017**

**ANA PAULA DINIZ**

**A RECEPÇÃO DA LEI DE *IMPEACHMENT* PELA CONSTITUIÇÃO DE  
1988**

Monografia apresentada à Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação do professor M.e Silvério dos Santos Oliveira.

**CACOAL – RO**

**2017**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Fundação Universidade Federal de Rondônia  
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

---

D585r    Diniz, Ana Paula.

A recepção da lei de impeachment pela constituição de 1988 / Ana Paula  
Diniz. -- Cacoal, RO, 2017.

50 f.

Orientador(a): Prof. Me. Silvério dos Santos Oliveira

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Fundação  
Universidade Federal de Rondônia

1. Controle de constitucionalidade. 2. Crimes de responsabilidade. 3. Lei  
anterior à Constituição de 1988. 4. Impeachment da Presidente Dilma  
Rousseff. I. Oliveira, Silvério dos Santos. II. Título.

CDU 342

---

# **A RECEPÇÃO DA LEI DE *IMPEACHMENT* PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Por:

**ANA PAULA DINIZ**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, para obtenção do grau de Bacharel em Direito, mediante a Banca Examinadora formada por:

---

Professor M.e Silvério dos Santos Oliveira - UNIR - Presidente

---

Professor Esp. Antonio Paulo dos Santos Filho – UNIR – Membro

---

Elson Pereira de Oliveira Basto – UNIR – Membro

Conceito: 7.1

Cacoal, 27 de julho de 2017.

Dedico este trabalho à Alana, amável filha, que nasceu durante o curso e acrescentou motivação aos meus objetivos de vida.  
Aos meus amados pais, que sempre me ofereceram o seu melhor durante toda a vida.  
Aos meus queridos irmãos e irmãs, por formarem, no ninho de nosso lar paternal, uma família unida.  
Aos amigos que nas lutas e nas alegrias sempre me ladearam, apoiaram e incentivaram-me.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me dar forças para superar os obstáculos encontrados ao longo do caminho até a conclusão do curso.

Gratidão à minha querida família, por ser a melhor tradução de amor, união e encorajamento que uma pessoa pode ter.

Ao querido Mestre Silvério, que já se dedicava ao curso de Direito da Unir do *campus* de Cacoal muito antes de tal sonho permear minha mente e coração e quem sempre convidou a todos a abandonar o discurso da reclamação e adotar uma postura proativa, diante da vida, mormente da acadêmica. Sem deixar de mencionar a gratidão que sinto por cada mestre que ajudou a construir minha história acadêmica desde a primeira até a derradeira cadeira do curso.

Ao amigo que há muito tempo me inspirou a dar base aos meus sonhos e me incumbiu, assim, da missão de realizá-los, Dr. João Francisco Pinheiro Oliveira.

A todos os amigos, de mais perto ou mais longe fizeram o trajeto do curso mais alegre e leve.

Aos meus superiores hierárquicos, que, sem exceção, contribuíram para que fosse possível compatibilizar trabalho e estudos.

## RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo os instrumentos para o controle a constitucionalidade das leis, definindo que seriam nulas as normas que contrariassem materialmente e/ou formalmente o direito por ela tutelado. Ocorre que as normas infraconstitucionais anteriores ao ano de 1988 não são objeto de controle de constitucionalidade propriamente dito, pois formalmente o processo legislativo era regido por constituição anterior. Aos casos de lei anterior a 1988 em vigência é prevista pela própria Constituição a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos aspectos em que confrontem com esta no direito material. O presente trabalho procurou demonstrar, através de estudo de caso, se e em que aspectos a Lei nº 1079/1950, denominada Lei de *Impeachment*, não coadunou com a Constituição Federal de 1988. Também foi trazido à pesquisa o estudo de caso do impeachment da ex-presidente Dilma Vana Rousseff, cuja decisão foi proferida no ano de 2016. Não obstante ser anterior à Constituição, a Lei 1079/1950 foi utilizada no processo, determinando que a lei foi recepcionada e é considerada válida, bem como alguns trechos não foram recepcionados, eis que a Constituição deu novo norte em contrário.

**Palavras-chave:** Controle de Constitucionalidade. Crimes Responsabilidade Civil. Lei anterior a Constituição de 1988. *Impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

## **ABSTRACT**

The Federal Constitution of 1988 brought in its Control a constitutionality of laws, defining that it would be void as regulations if it contradicted, materially and/or formally, the right protected by the Federal Constitution. The infra-constitutional norms prior to 1988, are not object of constitutionality control, because legislative process was ruled by a previous constitution. With this in mind, the constitution itself contains the complaint of breach of fundamental precept, in which confronts the substantive law. The present work sought to demonstrate through case study, if and in which the Law no. 1079/1950, known as Law Impeachment, did not comply with the Federal Constitution of 1988. This research uses as case study the impeachment of the former president Dilma Vana Rousseff, which was issued in 2016. In spite of being prior to the Constitution, law 1079/1950 was used in the process, determining that the law has been approved and valid, as well as some passages were not received, and the Constitution gave new north.

**Keywords:** Control of Constitutionality. Crimes of Liability. Law prior to the 1988 Constitution. Impeachment Dilma Rousseff.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE .....</b>	<b>11</b>
1.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO .....	12
1.2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE REPRESSIVO .....	14
1.3 INCONSTITUCIONALIDADE POR AÇÃO .....	15
1.4 INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO .....	15
1.5 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL .....	17
1.6 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL .....	19
1.7 FENÔMENO DA RECEPÇÃO DE LEI ANTERIOR À CF/88 .....	20
1.8 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL .....	22
<b>1.8.1 Subsidiariedade da ADPF .....</b>	<b>24</b>
<b>2 A LEI DE <i>IMPEACHMENT</i>.....</b>	<b>28</b>
2.1 LEI 1.079/50 .....	29
<b>3 RECEPÇÃO DA LEI DE IMPEACHMENT PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>32</b>
<b>4 ESTUDO DE CASO: O <i>IMPEACHMENT</i> DA PRESIDENTE DILMA .....</b>	<b>38</b>
4.1 O CHAMADO FATIAMENTO DO JULGAMENTO .....	43
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>46</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

A Lei 1.079 foi sancionada no ano de 1950. Com o advento da Constituinte de 1988 alguns artigos tornaram-se questionáveis, contrapondo-se com a nova redação da Carta Magna, pois a princípio parecem contrariar o novo ordenamento jurídico constitucional.

A Lei de *Impeachment*, como é chamada, prevê as diversas hipóteses dos representantes eleitos pelo sufrágio universal serem destituídos dos cargos. A lei utiliza mecanismos para que os legisladores eleitos ajam quando o representante do país transgredir preceitos básicos, seja ele econômico, bélico ou político. Ocorre que em 1988 foi promulgada a atual constituição que rege o Brasil.

A nova constituição contempla os crimes de responsabilidade no seu artigo 85, entretanto, em 1992 e em 2016 ocorreu *impeachment* de dois Presidentes da República e as regras procedimentais utilizadas foram as da constituição de 1988 e da Lei 1079/50.

Em que medida a Lei de *Impeachment*, Lei 1079 de 1950 foi recepcionada ou não pela Constituição de 1988? Em que aspectos confrontam-se as disposições da referida legislação com as diretrizes da Constituição?

Este estudo pretende buscar as respostas e para tanto, foi realizado estudo de um caso, com decisão recente da aplicação daquela norma, não obstante já ter sido a lei utilizada em outros processos. As hipóteses que nortearam essa pesquisa foram três: a primeira procurou considerar que a lei 1079/1950 tenha sido recepcionada e, apesar de desatualizada em alguns aspectos, frente à Constituição Federal promulgada em 1988, segue vigendo em todos os demais artigos.

A segunda hipótese era de que a lei não teria sido recepcionada com o advento da nova Constituição, mas na ausência de norma pós Constituição de 1988 que regulamentasse o processo de *Impeachment*, foi aplicada a Lei de Crimes de Responsabilidade nos casos concretos. Finalmente, a terceira hipótese vislumbrava

que a lei em comento foi recepcionada e alguns artigos revogados tacitamente, visto que o texto constitucional expressamente deu novo norte em contrário.

A pesquisa científica é fascinante por não limitar-se às hipóteses do pesquisador, mas ampliar seu conhecimento e guia-lo na busca da verdade, de forma que a conclusão não seja vinculada rigidamente às suposições iniciais, as quais se ampliam na medida do aprofundamento dos estudos.

No primeiro capítulo, procurou-se estudar controle de constitucionalidade, que é o embasamento necessário para se verificar se uma norma é ou não considerada constitucional. Também foram explicitados os aspectos que uma lei deve possuir para ser válida materialmente e formalmente.

No segundo capítulo foi realizado estudo a respeito da Lei 1079/1950, denominada Lei de Impeachment ou Lei de Crimes de Responsabilidade. Também sendo abordados aspectos em que difere da Carta Magna e os aspectos em que coincide.

No terceiro capítulo, o artigo 85 da Constituição de 1988 foi explanado, a fim de que ficasse claro que a Constituição dedicou uma sessão para disciplinar a responsabilidade do Presidente da República, ficando portanto sujeito à perda do cargo caso incurse em infrações definidas como crimes de responsabilidade, conceito que coaduna com a lei 1079/1950.

No quarto capítulo foi realizado estudo de caso do *Impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, a fim de ilustrar a aplicação do direito estudado ao caso concreto, tendo a lei sancionada em 1950 sido aplicada para dirimir a perda do cargo de Presidente da República em 2016.

Para a presente pesquisa foi utilizado o método zetético, bem como revisão bibliográfica, sendo a reflexão indutivo-dedutivo.

## 1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

As constituições formais têm a característica de supremacia sobre as demais leis, isso porque só pode ser modificada de acordo com normas estabelecidas por ela, o que a classifica como rígida, na lição de Fernandes (2014, p. 38):

Constituição Formal: é aquela dotada de suprallegalidade (supremacia), estando sempre acima de todas as outras normas do ordenamento jurídico de um determinado país. Nesse sentido, por ter suprallegalidade, só pode ser modificada por procedimentos especiais que ela no seu corpo prevê, na medida em que normas ordinárias não a modificam, estando certo de que se contrariarem a constituição serão consideradas inconstitucionais. Portanto, a Constituição formal, sem dúvida, quanto à estabilidade será rígida.

Segundo Bonavides (2014, p. 267), o controle de constitucionalidade é uma consequência das constituições rígidas, e disso resulta a superioridade da lei constitucional sobre a ordinária, que torna a constituição “a mais alta expressão jurídica de soberania”.

Significa dizer que nenhuma lei infraconstitucional poderá contrariar a Constituição Federal, caso contrário “essas leis reputariam nulas, inaplicáveis, sem validade, inconsistentes com a ordem jurídica estabelecida.” Bonavides (2014, p. 267).

Para Moraes (2012, p. 735), “Controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais.”. Para uma norma ser adequada constitucionalmente, ela deve respeitar a forma e o conteúdo material estabelecidos pela constituição. Padilha (2014, p. 108) aduz que:

O controle de constitucionalidade pode ser conceituado como análise de conformação da norma infraconstitucional (objeto) à norma constitucional (parâmetro), em razão da relação imediata de conformidade vertical entre aquela e esta, com o fim de impor sanção de invalidade à norma que seja incompatível com o bloco de constitucionalidade.

No controle de constitucionalidade a norma parâmetro é a Constituição Federal, e a norma objeto, as leis infraconstitucionais. Quando a norma inferior não está em conformidade com a Constituição Federal, é tida como inconstitucional. As técnicas e instrumentos para tal comparação constituem o controle de constitucionalidade.

Considerando que por bloco de constitucionalidade entendem-se todos as normas que possuem peso constitucional, como os tratados, os princípios, as normas, entre outros. Para Padilha (2014, p. 113), bloco de constitucionalidade trata-se do:

[...] conjunto de regras, princípios, valores constitucionais, dispositivos dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), Emendas Constitucionais e tratados internacionais com hierarquia constitucional (art. 5º, §3º, CRFB), que servem como parâmetro para o controle de constitucionalidade.”

O Controle de Constitucionalidade tem sua existência justificada pelo sistema das constituições rígidas. Isso porque as constituições formais, segundo Bonavides (2014, p. 303) “demandam um processo especial de revisão”, que confere uma estabilidade superior que as demais leis. É esse o objeto de estudo deste capítulo.

## **1.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO**

Antes de entrar em vigência, a lei passa pelo processo legislativo, quando será verificada entre outros aspectos sua conformidade com a Lei Constitucional. Segundo Bonavides (2014, p. 297):

O órgão legislativo, ao derivar da Constituição sua competência, não pode obviamente introduzir no sistema jurídico leis contrárias às disposições constitucionais: essas leis reputariam nulas, inaplicáveis, sem validade, inconsistentes com a ordem jurídica estabelecida.

Nesse sentido, aduz o renomado autor que nenhuma norma deverá divergir acerca dos direitos elencados na Constituição Federal, sem que seja eivada de nulidade, ou seja, não deve causar efeitos jurídicos, eis que é ineficaz.

Mesmo entendimento possui Moraes (2012, p. 721.): “A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico, e também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais.”

Percebe-se que o doutrinador, além de confirmar a respeitabilidade constitucional, adicionou a este controle a proteção destinada aos direitos fundamentais, cogente que é a Carta Magna Brasileira ante tal tutela.

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade se dá em dois momentos: anteriormente à vigência da lei, na fase de projeto de lei e sua respectiva

tramitação nas casas legislativas e posterior à aprovação, quando então passa a vigorar.

Para Sarlet (2014, p. 913), “as ideias de controle preventivo e controle repressivo costumam ser relacionadas ao momento do controle de constitucionalidade, se anterior ou posterior à publicação da lei ou do ato normativo”. Assim, uma norma passa pelo controle preventivo quando tramita nas casas legislativas e pela sanção presidencial, onde será compatibilizada com o texto constitucional.

Preventivamente, no processo legislativo, o projeto de lei tramita através das comissões constituição e justiça (no art. 58 da CF/88) e pelo veto jurídico (art. 66, §1º) do presidente da república, caso não sancione o projeto de lei. Ensina Moraes (2012, p. 742) que:

Cabe às comissões permanentes de constituição e justiça a função de analisar e compatibilizar o projeto de lei ou proposta de emenda à constituição apresentados, com o texto constitucional. Não obstante, a matéria também será apreciada pelo plenário da casa legislativa quando for considerada inconstitucional.

Quando o projeto de lei é aprovado pelas comissões supracitadas, passam pelo exame do presidente da república, o qual sancionará, caso nada obste. Entendendo o texto inconstitucional ou contrário ao interesse público, o presidente vetará total ou parcialmente, comunicando ao presidente do Senado o motivo que ensejou o veto.

O veto jurídico será mantido ou rejeitado através de votação conjunta e somente poderá ser rejeitado por maioria absoluta dos deputados e senadores. Assim prevê o artigo 66 da Constituição Federal, conforme texto a seguir:

Art. 66. A casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.  
§1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente no prazo de quinze dias úteis, contados da data de recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

No Brasil, o controle preventivo ocorre exclusivamente no processo legislativo, ou seja, no nascedouro da norma. Após a lei infraconstitucional entrar em vigência, constatando-se inconstitucionalidade provoca-se o controle repressivo da norma.

## 1.2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE REPRESSIVO

Não obstante realização de tramitação obrigatória pelas comissões e pelo crivo da presidência da república no que concerne a conformação à Constituição, outro momento do controle de constitucionalidade é durante a vigência da lei. Moraes (2012, p. 737), aduz que:

[...] enquanto o *controle preventivo* pretende impedir alguma norma maculada pela eiva da inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico, o *controle repressivo* busca expurgar a norma editada em desrespeito à Constituição. [...] (grifo do autor).

Depreende-se que o controle preventivo ocorre antes da vigência da lei, ou seja, no momento de sua elaboração. Já o controle repressivo ocorre a *posterioris* sua entrada em vigor no ordenamento jurídico, sendo o princípio da legalidade e o processo legislativo constitucional os corolários para o ingresso de qualquer lei no ordenamento jurídico brasileiro, conforme preceitua o mesmo autor.

O Controle de constitucionalidade, em regra é exercido pelo Poder Judiciário através do método de controle concentrado e do método de controle difuso ou por via de exceção.

O Controle Concentrado se manifesta através das seguintes ações previstas: a ação direta de inconstitucionalidade por ação, prevista o art. 102, I da Constituição Federal de 1988; ação direta de inconstitucionalidade por omissão, localizada no art. 103, §2º; ação direta de inconstitucionalidade interventiva, prescrita no art. 36, III, ação declaratória de constitucionalidade, art. 102, §1º, a, e arguição de descumprimento de preceito fundamental, art. 102, §1º, o qual está regulamentado pela Lei 9.882 de 03.12.1999. Estas ações são os instrumentos utilizados para denunciar as leis não conformadas à Constituição.

Gouveia e Hoffman (2009, p. 119) aduzem que “praticamente todas as controvérsias constitucionais relevantes sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal - STF mediante processo de controle concentrado de normas”, explicitando que o órgão encarregado é aquele cuja tutela recai sobre a vigília da Constituição.

Por seu turno, o controle difuso, também conhecido por via de exceção ou defesa, está previsto no art. 97 da Constituição Federal, ocupa-se de permitir, nas palavras de Moraes (2012, p. 744), “[...] a todo juiz ou tribunal realizar no caso

concreto a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal.”

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Significa dizer que, a arguição de inconstitucionalidade da norma é realizada no momento processual de alegação de exceção, não sendo o objeto principal da lide. O efeito desse controle constitucional incide apenas ao processo em questão e será afastada a aplicação normativa quando o juiz assim entender no caso concreto, não havendo o efeito *erga omnes*, ou seja, a eficácia da lei é plena no mundo jurídico, além do processo incidente.

### 1.3 INCONSTITUCIONALIDADE POR AÇÃO

Quanto à classificação da inconstitucionalidade por ação, Alexandrino e Paulo (2007, p. 7) ensinam que:

Ocorre a inconstitucionalidade por ação quando o desrespeito à Constituição resulta de uma conduta comissiva, positiva, praticada por algum órgão estatal. É o caso da elaboração pelo legislador ordinário de uma lei em desacordo com a Constituição.

É considerada inconstitucionalidade por ação, aquela norma ou ato do poder público que contrariou expressamente o texto constitucional, quando este dispôs flagrantemente em contrário. Saliencia-se que o ato ou a norma seja oriundo do poder público, pois quando se trata da iniciativa privada, o ato é considerado ilegal, não sendo objeto de apreciação por controle de constitucionalidade, mas de ação ordinária junto à justiça comum.

### 1.4 INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

Inconstitucionalidade por omissão é um tipo de inconstitucionalidade declarada à ausência de lei complementar quando a Constituição Federal mandou legislador criá-la. Alexandrino e Paulo (2007, p. 7) aduzem que:

Temos a inconstitucionalidade por omissão quando a afronta à Constituição resulta de uma omissão do legislador, em face de um preceito constitucional



que determine seja elaborada norma regulamentando suas disposições. Constitui, portanto, uma conduta omissiva frente a uma obrigação de legislar, imposta ao Poder Público pela própria Constituição.

O presente estudo não pretende deter-se nas obras do legislador infraconstitucional que não foram conformadas constitucionalmente, mas na falta da obra deste, quando o legislador originário ordenou regulamentação de determinadas matérias, mas que aquele não observou.

O presente estudo não pretende deter-se nas obras do legislador infraconstitucional que não foram conformadas constitucionalmente, mas na falta da obra deste, quando o legislador ordinário ordenou regulamentação de determinadas matérias, mas que aquele não observou.

A omissão de lei que deveria ser editada, uma vez prevista pela Constituição estabelecendo no art. 103, §2º da Constituição de 1988 que a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, deverá o poder competente ser cientificado para adotar as medidas necessárias para fazê-lo em trinta dias.

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (EC no 3/93 e EC no 45/2004)

I – o Presidente da República;

II – a Mesa do Senado Federal;

III – a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV – a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI – o Procurador-Geral da República;

VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;

IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

§ 1º O Procurador-Geral da República deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

**§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias [...] (grifo nosso).**

A arguição de descumprimento de preceito fundamental leva em conta as leis anteriores a 1988, que não estejam conformadas com a nova Constituição, uma vez que tais leis não são objetos de controle de constitucionalidade, vista a anterioridade da lei em relação à Constituição vigente.

## 1.5 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A inconstitucionalidade formal consiste na norma jurídica elaborada sem observância dos preceitos processuais legiferantes próprios, descritos no texto constitucional. Bonavides (2014, p. 268) ensina que:

O controle formal é, por excelência, um controle estritamente *jurídico*. Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estatais respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado” (sic) (grifo do autor).

Ao controle formal basta a verificação dos elementos técnicos e jurídicos da elaboração da norma, sem ater-se ao seu conteúdo substancial, o qual se verifica no controle material. O controle formal limita-se ao exame da tramitação da elaboração da lei, de como nasceu, da exatidão nas formalidades que a conceberam, ignorando seu conteúdo. Moraes (2014, p. 723) ensina que:

[...] a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado.

Aduz o autor à reflexão de que a norma poderá ser declarada nula quando desobedecer às regras formais para a atividade legiferante. Observe-se que tal nulidade deverá ser argüida em processo próprio, sem a qual terá plena aplicabilidade.

Do que se pode abstrair que, do ponto de vista formal, somente leis conformadas com a Constituição é que poderão vigor plenamente no ordenamento jurídico. Bonavides (2014, p. 268) aduz que “O controle formal é, por excelência, um controle estritamente *jurídico*” e verifica-se “se houve correta observância das normas estatuídas”. Verifica-se se todos os requisitos formais, referente às técnicas e procedimentos foram rigorosamente observados, não atendo-se ao conteúdo material desta.

Inconstitucionalidade formal orgânica: toda norma que deixar de observar os limites da competência será considerada inconstitucional do ponto de vista formal. No conceito de Alexandrino e Paulo (2007, p. 8):

[...] Qualquer espécie normativa elaborada a partir de iniciativa viciada, isto é, a partir de projeto de lei apresentado por quem não detinha competência, padecerá de inconstitucionalidade formal. Pode-se ilustrar com o exemplo o mesmo autor: “[...] uma norma estadual que venha legislar sobre o direito penal e com isso descumprir o art. 22, I, da CR/88 (sem a devida delegação prevista no art. 22, parágrafo único.”

Depreende-se que a regra de competência deve ser observada, a fim de que a norma produza efeitos jurídicos, do contrário, é inócua. Competência diz respeito à natureza das matérias objeto da norma. Cada ente federado detém competência para legislar sobre determinadas matérias. Se o legislador infraconstitucional ultrapassar sua competência, ou seja, se o assunto da matéria normativa seja alheio às suas atribuições, ocorre a inconstitucionalidade formal orgânica. Frise-se, mesmo que a matéria seja perfeitamente ajustada ao texto magno.

Inconstitucionalidade por vício de iniciativa: para uma norma ser válida constitucionalmente, deve ser proposta por pessoa legitimada, ou seja, ocupante de cargo ou função com prerrogativa para tanto, na área de sua competência. Para Fernandes (2014, p. 1085), “relaciona-se ao sujeito que tem competência ou legitimidade para iniciar /deflagrar o processo”.

A inobservância da iniciativa do projeto de lei por pessoa competente torna a norma inválida por vício de iniciativa, a qual não é saneado pela sanção presidencial. O artigo 61 da Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-geral da República e aos cidadãos, **na forma e nos casos previstos nesta Constituição** (grifo nosso).

Assim, a própria Constituição elenca a quem cabe iniciativa das leis infraconstitucionais, e sua observância é obrigatória. Portanto, só o indivíduo detentor de cargo ou função com prerrogativas para dar iniciativa a projetos de leis poderá fazê-lo, sob pena de nulidade da lei.

Barroso (2007, p. 26-27) aduz que “a primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma é a denominada inconstitucionalidade *orgânica*, que se

traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato.”Um município não pode editar norma que cria um tipo penal, já que a competência para legislar sobre essa matéria é da União. Outra possibilidade seria o vício formal quanto à iniciativa. Barroso (2007, p. 27) ensina que:

Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, §1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o chefe do Ministério Público (art. 128, §5º). Isso significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria.

Portanto, é vedado à pessoa estranha à função, ou à prerrogativa de propor leis, dar início a projeto de lei. Mesmo que fosse aprovada, padeceria de validade e sua nulidade seria fatalmente argüida.

Inconstitucionalidade formal objetiva, ritual ou processual: A inobservância das normas processuais para a aprovação da lei macula-a de vício irreparável, tornando-a nula. O processo de aprovação das leis prevê regras explícitas de observância obrigatória, sem a qual não terá eficácia no mundo jurídico. O devido processo legislativo constitucional encontra-se previsto nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade formal por violação de pressuposto objetivo do ato normativo diz respeito à observância de pressupostos determinantes para elaboração de leis e atos, que não observados podem levar a ineficácia da norma. Nas palavras de Alexandrino e Paulo:

A inconstitucionalidade decorrente da violação dos requisitos objetivos do processo legislativo ocorre sempre que quaisquer outros aspectos referentes ao procedimento de elaboração das leis, não ligados a iniciativa são desrespeitados.

É o caso da inobservância do quórum necessário para aprovação de determinadas normas que seja requisito indispensável para a matéria abordada, a qual não será aprovada sem ser nula de pleno direito.

## **1.6 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Oliveira (2006, p. 46) aduz que “Há ofensa manifesta aos preceitos da Constituição, isto é, o conteúdo da norma editada viola expressamente a Lei Maior.[...]”. O doutrinador trouxe à baila que o conteúdo material, ou seja, os direitos

em espécie contida na norma infraconstitucional não deve contrariar preceitos da Constituição. Se esta confere direito, aquela não pode retirá-lo.

Silva (2007, p. 538) conceitua que a inconstitucionalidade por ação ou omissão, materialmente se manifesta “quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceito ou princípio da Constituição.” Justifica que esta incompatibilidade contraria o princípio da coerência e harmonia das normas jurídicas, pois não pode ser justa e válida uma lei que fere direitos que foram protegidos pela Constituição Federal, mesmo que o processo de elaboração tenha obedecido esta tecnicamente.

Alexandrino e Paulo (2007, p. 8) ensinam que “a inconstitucionalidade material, ocorre, portanto, quando o conteúdo da lei contraria a Constituição.” Para os autores, não basta a correta tramitação legiferante para a norma estar a salvo da inconstitucionalidade, seu conteúdo não deve versar contrariamente ao disposto na Constituição Federal. Significa que nenhum direito ou obrigação poderá ser atribuído ou retirado se a Constituição dispuser em contrário.

### **1.7 FENÔMENO DA RECEPÇÃO DE LEI ANTERIOR À CF/88**

Segundo o professor Lenza (2014, p. 296), os atos normativos anteriores à Constituição de 1988 serão objetos de verificação de sua recepção ou não pelo novo ordenamento jurídico, já que o controle de constitucionalidade destina-se à lei nova não contemplando as leis antecedentes à promulgação da nova Carta Magna.

O aspecto formal da lei anterior a Constituição é desprezado quando se observa a sua recepção pelo novo ordenamento, pouco importando se obedeceu aos preceitos atuais para aprovação à época. Observa-se, portanto, nesta análise, a sua coadunação com os preceitos materiais, da nova Constituição. Além de que, deve-se observar a lição de Alexandrino e Paulo (2015, p. 41-42).

Promulgada a nova Constituição, a anterior é retirada do ordenamento jurídico, globalmente, sem que caiba cogitar de verificação de incompatibilidade entre os seus dispositivos, isoladamente. A perda de vigência da Constituição pretérita é sempre total, em bloco. Não são apenas dispositivos isolados da Constituição pretérita que perdem vigência, mas sim o seu conjunto, independentemente de estarem ou não conformes à nova Lei Maior. Nada da Constituição anterior sobrevive, razão pela qual é completamente descabido indagar de forma isolada acerca da compatibilidade ou não de qualquer norma constitucional anterior com a nova Constituição. Há uma autêntica revogação total, ou ab-rogação.

Uma nova Constituição revoga integralmente a anterior, portanto também por esse aspecto é irrelevante a verificação da constitucionalidade formal da lei anterior, restando apenas observar a coadunação material da norma com a Constituição de 1988.

Para confrontar a recepção de uma lei anterior a constituição, já que não será objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI e sim de arguição de descumprimento de preceito fundamental, que é a forma estabelecida no art. 102, §1º da CF/88.

Art. 102 Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

§1º arguição de descumprimento a preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, **na forma da lei** (Grifo nosso).

Considerada pelo STF alcance limitado até o ano de 1999 não era possível aferir a extensão da recepção da lei 1079/50 que trouxe em seu bojo os crimes de responsabilidade com penalidades de perda dos altos cargos eletivos. A Lei nº 9882/99 foi que regulamentou o procedimento e o processamento do dispositivo constitucional, mas não definiu taxativamente a expressão “preceito fundamental”, tornando-o objeto de discussão dos doutrinadores e dos tribunais nos casos concretos. Nesse sentido, Alexandrino e Paulo (2015, p. 45) ensinam:

Em síntese, temos o seguinte: (a) uma lei só pode ser considerada inconstitucional (ou constitucional), em confronto com a Constituição de sua época (princípio da contemporaneidade); (b) o confronto entre uma lei e Constituição futura não se resolve pelo juízo de constitucionalidade, mas sim pela revogação (se a lei pretérita for materialmente incompatível com a nova Constituição) ou pela recepção (se a lei pretérita for materialmente compatível com a nova Constituição).

Mesmo entendimento tem Oliveira (2006, p. 44), que preceitua que a lei anterior à Constituição que com ela não seja conflitante, é recepcionada. Caso seja conflitante, é revogada. Se a lei objeto de estudo é incompatível com a Constituição é reputada inválida, porém, ela não é objeto de controle de constitucionalidade concentrado, visto que seu rito para aprovação se deu anteriormente à nova ordem jurídica e será objeto de controle difuso. Oliveira (2006, p. 44) esclarece que “[...] serão examinados os aspectos materiais dessa lei (conteúdo)”, isso porque se a norma era válida à época da promulgação na nova constituição, pressupõe-se que

obedeceu ao rito vigente à época para sua aprovação. Lenza (2012, p. 295) ensina que:

[...] todo ato normativo anterior à Constituição ("AC") não pode ser objeto de controle. O que se verifica é se foi ou não **recepicionado** pelo novo ordenamento jurídico. Quando for compatível, será recebido, recepcionado. Quando não, não será recepcionado e, portanto, será revogado pela nova ordem, não se podendo falar em **inconstitucionalidade superveniente**. [...]

Com a mudança da constituição, as normas processuais também sofreram modificações, o que reputaria nulidade a todas ou quase todas as normas pré-constitucionais caso fossem analisadas do ponto de vista formal, afetaria consequentemente, a segurança jurídica das demais normas.

Não é intenção do legislador originário renovar todas as leis quando estabelece nova Constituição. Basta que sejam extirpadas do ordenamento jurídico aquelas que não se enquadram nos princípios trazidos pelo novo ordenamento.

A Lei 9.882/99 passou a regulamentar a arguição de descumprimento de preceito fundamental nas controvérsias sobre leis anteriores à Constituição de 1988, em última análise, a fim de dizer se determinadas normas sejam colidentes ou conformadas Constituição.

## 1.8 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

O artigo 102 aduz no seu parágrafo primeiro que é competência do STF a apreciação da arguição de descumprimento de preceito fundamental, note-se, *na forma da lei*. Esta expressão demonstrava a necessidade de regulamentação da norma constitucional para sua plena eficácia.

Com efeito, a Lei 9.882/99 regulamentou a arguição de descumprimento de preceito fundamental sob a qual o STF poderá apreciar e julgar as ações subsidiárias que denunciem desconformidade de lei vigente anterior à promulgação da Constituição de 1988.

Antecedendo a análise da lei, deve-se antes verificar o que quis o legislador originário contemplar com a expressão *preceito fundamental*, já que não o fez a lei em comento. Para Alexandrino e Paulo (2007, p. 137):

O Supremo Tribunal Federal deixou claro que a ele próprio compete identificar as normas que devem ser consideradas preceitos fundamentais decorrentes da Constituição Federal para o fim de conhecimento das arguições de descumprimento de preceito fundamental que perante a Corte seja ajuizada.

Não é de estranhar que tal competência para analisar o termo tenha sido atraído pelo STF, uma vez que a norma silencia a esse respeito e ao mesmo tempo atribui-lhe competência para julgar as arguições de descumprimento de preceito fundamental. Ora, uma vez que seja o órgão julgador, cabe-lhe julgar o que é matéria de preceito fundamental e o que não é, caso a caso, tendo em vista a omissão da lei.

Os mesmos autores aduzem que o uso da palavra “preceito” em vez de “princípio” demonstra que a proteção erigida pela arguição refere-se a um conjunto de conceitos que vão além dos princípios fundamentais, abrangendo regras, normas, princípios, que possam ser considerados *fundamentais*. Silva (2007, p. 554) conceituou:

Preceitos fundamentais são aqueles que conformam a essência de um conjunto normativo constitucional. São aqueles que conferem identidade à Constituição. Diferenciam-se dos demais preceitos constitucionais por sua importância, o que se dá em virtude dos valores que encampam e de sua relevância para o desenvolvimento ulterior de todo o Direito.

Pode-se depreender que o autor conferiu ao termo *preceito fundamental* uma gama de conceitos jurídicos essenciais da tutela constitucional. Lembra o autor que a arguição prevista no §1º do art. 102 e na lei regulamentadora “refere-se à violação de preceitos fundamentais decorrentes da Constituição” e não simplesmente a uma violação da norma constitucional. Frisa ainda que a violação atacada pela lei 9.882/99 e pelo art. 102, §1º é proveniente de “ato do poder público”.

Moraes (2007, p. 2532) entende que o conceito de *preceito fundamental* deve englobar “direitos e garantias fundamentais da Carta Magna, não necessariamente só os previstos no art. 5º., além dos objetivos e fundamentos da República, em especial, a dignidade da pessoa humana”.

Considera-se, portanto que preceito fundamental seja um termo que engloba a proteção do âmago da constituição federal e será estendida conforme a necessidade do direito constitucional se mostrar relevante e por esse motivo não encerra em si mesmo um significado fechado.



### 1.8.1 Subsidiariedade Da Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental

O Art. 4º. da Lei 9.882/99 prevê: “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”, o que faz da norma um recurso residual a partir da visão do princípio da subsidiariedade. Segundo as palavras de Silva (2007, p. 554) a Constituição “[...] entendeu necessário preordenar um instituto próprio e adequado para o fim de argüir o descumprimento de preceito fundamental” quando os demais se mostrarem ineficazes ou incabíveis. Alexandrino e Paulo (2007, p. 139) consideram que:

O legislador ordinário, portanto, conferiu à ADPF a natureza de ação excepcional, subsidiária, remédio extremo: somente será cabível se não for possível sanar a lesividade do ato que se quer impugnar mediante a utilização de “qualquer outro meio” que seja verdadeiramente eficaz para tanto.

Qualquer outro meio, frise-se, “alguma outra ação integrante do sistema de controle objetivo (se for cabível o uso dessa outra ação de controle abstrato, ela prevalecerá sobre a ADPF, em decorrência da subsidiariedade desta)”. Resumindo: quando outro procedimento não for via eficaz, a lei autoriza a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lenza (2012, p.359) confirma o entendimento, conforme abaixo:

Fundamental notar que, de acordo com o art. 4.º, § 1.º, da Lei n. 9.882/99, não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz capaz de sanar a lesividade. Trata-se do **princípio da subsidiariedade** (caráter residual), que, segundo o Ministro Celso de Mello, condiciona o ajuizamento da ação à “... ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a lesividade indicada pelo autor” (ADPF -6/RJ, DJ de 19.09.2000. Vide, ainda, ADPF 3, questão de ordem — Inf. STF 189 e 12, DJ de 26.03.2001) (grifo do autor).

Ensina Moraes (2007, p. 2547): “A lei expressamente veda a possibilidade de arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”, com isso a lei mandou esgotar os demais recursos constitucionais para, em última alternativa, utilizá-la. Esse remédio constitucional foi regulamentado para que não sobrevivesse nenhuma contrariedade constitucional sem via jurídica capaz de atacá-la.

Pode-se concluir que a subsidiariedade da ADPF se dá em relação aos demais instrumentos de controle de constitucionalidade, quando não forem eficazes as ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade interventiva, ação direta omissiva e ação de constitucionalidade). Nesse sentido, entende Novellino (2014, p. 508) que:

A ADPF possui um caráter subsidiário, sendo cabível apenas quando não existir outro meio eficaz para sanar a lesividade (Lei 9.882/1999, art. 4.º, § 1.º). Apesar de parte da doutrina questionar a constitucionalidade deste dispositivo legal, a jurisprudência do STF tem considerado que a ausência deste requisito é causa obstativa do ajuizamento da ação. O caráter subsidiário deve ser entendido como a inexistência de outro instrumento processual-constitucional apto a resolver a questão jurídica com a mesma **efetividade**, **imediatez** e **amplitude** da própria ADPF (grifo do autor).

Aduz, portanto, o autor que quando somente restar a arguição de descumprimento de preceito fundamental é que será possível lançar mão dela, de forma que o direito atacado seja defendido de forma eficaz.

### 1.8.2 Objeto Da Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental

Na lição de Alexandrino e Paulo (2007, p. 132), a arguição de descumprimento de preceito fundamental pretende atacar: 1) ato ou omissão do poder público que acarrete lesão a preceito fundamental do ponto de vista constitucional; e 2) leis e atos normativos federais, estaduais e municipais, abrangidos os anteriores à Constituição, desde que exista acerca de sua aplicação relevante controvérsia constitucional e que a aplicação ou a não aplicação destes implique lesão ou ameaça de lesão a preceito fundamental decorrente da Constituição.

Necessário se faz destacar os dois objetos: atos do poder público pós Constituição de 1988 e leis e atos normativos anteriores à Constituição de 1988. O alcance da ADPF abrangeu controvérsias municipais, que anteriormente deveriam ser atacados de forma incidente até alcançarem o Supremo Tribunal Federal. Com o instituto em comento, pode-se entrar na via direta de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Este instituto foi considerado pelo Supremo Tribunal Federal de alcance limitado e, até o ano de 1999 não era possível aferir a recepção das lei. A Lei nº 9.882/99 regulamentou o procedimento e o processamento do dispositivo

constitucional, definindo processamento e julgamento dos casos de “descumprimento de preceito fundamental” do art. 102, §1º, mas não definiu taxativamente a expressão “preceito fundamental”, tornando-o objeto de discussão dos doutrinadores e dos tribunais nos casos concretos.

Somente após a sanção da Lei 9882 em 1999 é que foi possível o controle das leis anteriores a CF/88, visto que o artigo que dispunha sobre arguição de descumprimento de preceito fundamental era considerado de eficácia limitada, além de que, não havia definição em lei que indicasse o alcance do termo.

A Emenda Constitucional 3/93 atribuiu ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar ações de tal natureza, porém, sem indicar especificamente quais matérias seriam apreciadas, atribuindo tacitamente ao mesmo órgão a definição em concreto, do que se considera ou não preceito fundamental, de acordo com o que acata e julga, também de acordo com o que afasta. Lembrando que o instituto da arguição de descumprimento de preceito fundamental tem caráter residual, quando nenhum outro instrumento couber na defesa de direito violado.

Não se trata da usurpação da competência de legislar pelo órgão julgador, mas de suplantar a omissão intencional do legislador infraconstitucional, eis que o Direito muda com a sociedade, junto com estes, o alcance dos “preceitos fundamentais”. Barroso (2007, p. 250) aduz que o termo preceito fundamental vai além de exaustiva catalogação do que se entende pelo termo, a qual se passa a transcrever:

[...] existe um conjunto de normas que inegavelmente devem ser abrigadas no domínio dos preceitos fundamentais. Nessa classe estarão os fundamentos e objetivos da República, assim como as decisões políticas estruturantes, todos agrupados sob a designação geral de princípios fundamentais, objeto do Título I da Constituição (art. 1º a 4º). Também os direitos fundamentais se incluem nessa categoria, o que incluiria, genericamente, os individuais, coletivos, políticos e sociais (art. 5º e s.). [...]. Devem-se acrescentar, ainda, as normas que e abrigam nas cláusulas pétreas (art. 60, §4º) ou delas decorrem diretamente. E, por fim, os princípios constitucionais ditos *sensíveis* (art. 34, VII), que são aqueles que por sua relevância dão ensejo à intervenção federal.

Para o autor, os preceitos fundamentais carecem de determinação e, portanto fica sua conceituação em aberto, pois são discutíveis os direitos contemplados. Percebe-se que a literatura não chegou a um consenso sobre quais direitos serão defendidos, porém, os autores concordam que devem ser sempre o último recurso,

quando os demais não demonstrarem ser idôneos para o fim de defender o direito atacado.

## 2 A LEI DE *IMPEACHMENT*

O Estado Democrático de Direito está pressuposto quando estão presentes o respeito às garantias fundamentais dos cidadãos, indistintamente do Poder Público e a representatividade que o povo tem nos seus eleitos, ou seja, a garantia da probidade e moralidade em prol da boa administração da *res pública*.

Um dos instrumentos da democracia está no instituto do *impeachment*, que tem sua origem no direito inglês, estando previsto atualmente na Constituição brasileira de 1988 e tendo também seu procedimento previsto na Lei n.º 1.079 de 1950.

Pode-se definir, basicamente ser *Impeachment* a impugnação contra o titular de um cargo público, de alto escalão, obtido democraticamente. A continuidade do mandato é interrompida quando o representante do povo incorrer nas condutas ilícitas, descritas no art. 85 da Constituição Federal, no art. 4º.e seguintes da Lei 1.079/50.

O instituto do *Impeachment* foi herdado da Inglaterra medieval, sendo posteriormente adaptado nos Estados Unidos. A princípio pretendia ser instrumento de punição a pessoas comuns, com títulos de poder ou não, sobre quem pesasse a indignação pública.

Buscava-se com o Direito Penal punir aqueles que contrariassem a opinião pública com seus atos ímprobos perante o poder público. A adaptação americana se caracteriza por sua natureza política, limitando-se a penalizações como perda de cargos públicos e de direitos políticos.

Segundo Moraes (2007, p. 1286), na constituição brasileira de 1988, o *Impeachment* trouxe raízes do direito anglo-saxônico. A Constituição Brasileira de 1824 previa a responsabilização, através de processo penal, dos ministros condenados por crimes. No entanto, o *Impeachment* constituiu características próprias ao longo do tempo, sendo tal instituto previsto nas constituições brasileiras desde a primeira em 1824.

Na Constituição promulgada em 1891, o *Impeachment* se configurou nos moldes atuais, como de competência da Câmara dos Deputados para fazer juízo de admissibilidade e do Senado Federal para processar e julgar.

A Constituição de 1891, tutelou o *Impeachment* como instrumento de proteção a *res pública*, excluindo aplicação da lei penal concomitante a este instituto. Após a proclamação da República, a perda da função pelos crimes políticos

responsabilidade tornou-se insuficiente para a legislação, impondo-se ainda que os alvos de processo de *Impeachment* também o s das penas dos crimes comuns cometidos quando investidos do cargo público.

Assim, o processo de *Impeachment*, a exemplo de todo o ordenamento jurídico modificou-se com a própria história do país, porém mantendo sua função essencial de “freio” sobre os atos dos representantes eleitos.

## 2.1 A LEI 1.079/1950

A Lei 1079/50 foi escrita sob a égide da Constituição de 1946, e não obstante ter sido elaborada nova constituição, aquela lei ainda está vigência, inclusive no ano de 2015 foi utilizada para processamento e julgamento da então presidente da república em conjunto com a Constituição Federal.

Também conhecida por Lei de *Impeachment* ou Lei de Crimes de Responsabilidade, sobreviveu a mais de meio século e, após a Constituição Federal, promulgada em 1988 e baseou pedidos, processamento e demissão de dois presidentes da república, entre outros políticos que não são objetos do presente estudo.

Ainda que a recepção da Lei 1079/1950 tenha sido confirmada pelas decisões destacadas e por outras, como no cenário atual, é preciso observa-la de perto e fazer as considerações objetivas e pertinentes sobre a sua aplicação. O art. 4º da Lei 1079/50 explicita:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

- I - A existência da União;
- II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
- III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - A segurança interna do país;
- V - A probidade na administração;
- VI - A lei orçamentária;
- VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

E o texto do artigo 85 da Constituição Federal constitucionaliza, na Seção III, a responsabilidade do presidente da república o texto do artigo 4º da Lei 1079/50:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das Unidades da Federação;  
 III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;  
 IV - A segurança interna do país;  
 V - A probidade na administração;  
 VI - A lei orçamentária;  
 VII – O cumprimento das decisões judiciais. (grifo nosso).  
*Parágrafo único.* Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

É possível verificar a semelhança do art. 85 da Constituição e do art. 4º da Lei 1079/50. Os termos destacados pelo pesquisador são elementos que diferem entre ambos. Deve-se observar que o texto do inciso VII do art. 4º. da lei 1079/50 foi substituído pelo inciso VIII, do texto do art. 85 da Constituição Federal, o que não torna inconstitucional aquele inciso, apenas não o tornou norma constitucional.

Observa-se assim, que o texto da Lei 1079/50 tornou-se constitucional com a promulgação da Constituição de 1988, principalmente por ter confirmado as condutas típicas no bojo do art. 85 da Constituição descrevendo ali, quase que integralmente os crimes de responsabilidade do presidente da república, previsto na Lei 1079/50.

Por outro lado, apesar de não estar no bojo da Constituição, o texto remanescente daquela lei continua a vigor naquilo que a Constituição não deu outro norte, como é o caso em que na lei anterior à carta magna previa até cinco anos de inabilitação para o exercício de qualquer função pública, conforme art. 2º da Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, **com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública**, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República. (Grifo nosso).

É notável que o legislador pré constituinte impôs a pena de perda do cargo aos crimes de responsabilidade e inabilitação para qualquer cargo público por cinco anos, diferentemente do que ensina a Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 52:

Art. 52. [...]  
 Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à **perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública**, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (grifo nosso).

Conclui-se que e o legislador constituinte quis majorar a pena ao Presidente da República que incorrer na prática de crime de responsabilidade, inabilitando-o pelo período equivalente a dois mandatos à assunção de cargo público, ou seja, por oito anos deverá manter-se longe da máquina estatal.

Isso se deve ao fato de que no ano de 1950, quando a lei foi criada, a duração do mandato era de cinco anos e a duração atual é de quatro anos com autorização para reeleição. É certo que à época da promulgação da Constituição não era prevista reeleição, mas o texto já previa oito anos para inabilitação em casos de perda do cargo como consequência da condenação e perda do cargo por crime de responsabilidade.



### 3 A RECEPÇÃO DA LEI DE IMPEACHMENT PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 prevê a responsabilidade pelos atos do presidente da república no art. 85, contudo, antes de debruçar sobre o tema, necessário se faz conceituar crimes de responsabilidade. Para Moraes (2007, p. 1277):

Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do país, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

O autor aduziu que crimes de responsabilidade são os cometidos por titular de cargo eletivo do poder executivo. Crimes comuns são aqueles que qualquer indivíduo pode praticar, não existindo relação do crime com cargo público.

O art. 85 elenca os crimes de responsabilidade são elencados pelo art. 85 e são os atos que atentem contra a existência da união; contra a existência dos poderes em todos os âmbitos: judiciário, executivo ou legislativo; atos que atentem contra o exercício de direitos políticos, individuais e sociais; contra a segurança interna do país; crimes de probidade (moralidade) na administração; atos contrários à lei orçamentária; contra as finanças públicas edescumprimento de Lei e de decisões judiciais como presidente da república. Alexandrino e Paulo (2015, p. 661) conceituam crimes de responsabilidade:

Os crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas, definidas em lei especial federal, que poderão ser cometidas no desempenho da função pública e que poderão resultar no impedimento para o exercício da função pública (impeachment).

Caso pratique o presidente crimes comuns ou de responsabilidade será julgado por órgãos diferentes: se comuns, a competência é do Supremo Tribunal Federal. Se por crime de responsabilidade o órgão julgador é o Senado Federal, lembrando que em ambos os casos a Constituição prevê obrigatoriamente autorização da Câmara dos Deputados:

Art. 51. Compete privativamente a Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços dos seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

Para instauração de processo de *impeachment*, a Câmara dos Deputados, com o condão de juízo de admissibilidade, deve autorizar admissão da acusação por

dois terços dos seus membros. Caso a votação não alcance este quórum, a acusação não será admitida e o processo não será instaurado, sendo, portanto arquivada.

Admitida a denúncia por crime de responsabilidade pela Câmara dos Deputados, será encaminhada ao Senado, onde o processo tramitará e será julgado. A partir do recebimento da acusação, o presidente da república ficará afastado de suas funções, sendo substituído pelo vice presidente, por até 180 dias.

Se o crime for comum e a denúncia admitida pela Câmara dos Deputados pelo quórum de dois terços dos membros, será encaminhada ao Supremo Tribunal Federal a queixa-crime ou denúncia e o presidente ficará afastado por no máximo 180 dias, quando então retornará ao cargo, sem prejuízo da continuidade do processo.

Tramitando no Senado, o presidente do Supremo Tribunal Federal deverá presidir o processo, observando os trâmites legais e constitucionais, funcionando como verdadeiro guardião da Constituição, sem voto. Este deve submeter o processo à votação para que decisão sobre a condenação ou absolvição seja obtida. O presidente será condenado se dois terços dos membros votarem pela condenação. Caso o quórum seja menor que dois terços, a decisão será de absolvição. Termina então a competência do Senado no processo.

Se a decisão tiver sido pela condenação, a pena limita-se a decretação da perda do cargo com inabilitação por oito anos, conforme parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal de 1988, sem prejuízo das demais penas, as quais serão julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, que se incumbirá de impor ou afastar as demais penalidades.

A Constituição previu a competência residual ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os crimes comuns cometidos pelo presidente da República no exercício do mandato.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

[...]

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, **sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis**. (grifo nosso).

Nos processos de crime de responsabilidade do presidente da república, o Senado Federal será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e decidido por quórum qualificado de dois terços dos votos, devendo a pena limitar-se à perda do cargo e consequente inabilitação por oito anos para o cargo público, por este órgão. Frize-se que apenas imposta não desautoriza o ingresso, pela via comum das sanções judiciais, não alcançadas pela lei de responsabilidade.

Observa-se que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou o dispositivo que culminava com a pena de cinco anos de inabilitação para função pública quando deu expressa disposição do prazo de oito anos para ocupação de cargo público, conforme artigo 68 da Lei 1079/50:

#### DA SENTENÇA

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

Em contraponto, a Constituição contemporânea aduz que além da perda do cargo, culminando com a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, fica sujeito, ainda, às demais sanções judiciais cabíveis. Ainda há que salientar que, para garantir o andamento do processo, o presidente da república será afastado de suas funções pelo período de 180 dias, conforme explicitado anteriormente.

O presidente da república não está sujeito à prisão, enquanto não houver sentença condenatória, nas infrações comuns, conforme dispõe o art. 86, §3º da Constituição. Tal imunidade se trata de condutas criminosas praticadas anteriormente à diplomação. Moraes (2007, p. 1298), aduz que:

A Constituição Federal, assim, estabelece como prerrogativa presidencial irresponsabilidade relativa às infrações penais cometidas antes do início do exercício do mandato, ou mesmo que, cometidas durante o exercício do mandato, não apresentem correlação com as funções de Presidente da República, consagrando regra de irresponsabilidade penal relativa, pois o Chefe do Estado, nos ilícitos penais praticados *inofficio*, ou cometidos *propter officium*, poderá, ainda que vigente o mandato presidencial sofrer a *persecutio criminis*, desde que obtida previamente a necessária autorização. [...].

O presidente não pode ser responsabilizado por infrações comuns estranhas ao exercício de cargo eletivo, enquanto estiver vigendo o mandato, conforme art. 86, §4º da Constituição de 1988. Com isso se afastam do presidente da república a persecução penal por condutas em tese criminosas anteriores ao mandato, bem como as cometidas enquanto chefe de estado, mas cujas imputações sejam crimes comuns, não próprios do cargo que ocupa.

Pelo trâmite especial nas duas casas legislativas vedação de lei à processamento do presidente da república por crimes comuns estranhos ao cargo, Moraes (2007, p. 1282) aduz que “[...] o presidente é *relativamente irresponsável*, pois, na vigência de seu mandato, não poderá ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções [...]”.

Passado mais de meio século da sanção da lei 1079/50, continua em vigência a previsão de afastamento do Presidente em caso de crimes de responsabilidade. Por outro lado, não foi a lei 1079/1950 e o processamento do *Impeachment* continua por ela disciplinado. A aplicação desta lei nos casos Collor e Dilma, com a efetivação da perda dos mandatos é prova indiscutível de que está em voga.

Por outro norte, apesar de ter tido aplicação, o trâmite para trazer a discussão e mesmo à votação depende de vontade e articulação política, não sendo suficiente a invocação popular, visto que não existe instrumento para que a vontade do povo brasileiro prevaleça sobre a parlamentar, uma vez que este a substitui, pois é seu representante.

Uma crise de governo com imagem desgastada pela evidente reprovação popular é o cenário propício para acusações de fatos antijurídicos já sabidos e cuja conveniência é aproveitada pelos acusadores. Fato ocorreu à época dos dois processos de *impeachment* enfrentados pelo presidente Collor e pela presidente Dilma.

Quando o Senado Federal julga as autoridades enumeradas nos incisos I e II do art. 52 da Constituição, temos o denominado processo de impeachment, situação em que o Senado Federal, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, atuará como verdadeiro "tribunal político". O impeachment nada mais é do que o impedimento da autoridade para o exercício do cargo ou mandato, em razão da prática de crime de responsabilidade. Além da perda do mandato, que só poderá ser imposta por deliberação de dois terços dos membros do Senado Federal, a condenação impõe a inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (CF, art. 52, parágrafo único).

São os parlamentares que decidirão, a despeito da vontade popular, o momento oportuno e conveniente para acatar o pedido de *Impeachment*, entretanto,

realizada a denúncia, o Congresso deve fazer o juízo de admissibilidade, acatando ou afastando o recebimento da denúncia.

Do estudo do instituto do *Impeachment* observa-se que a participação popular nos casos de crime de responsabilidade limita-se à realização de denúncias a fim de que sejam decididas por um tribunal colegiado, ficando sob o sabor das alianças ou oposições políticas o seguimento ou arquivamento do feito, não importando o clamor popular que motiva as denúncias.

Silva (2007, p. 491) conceitua Crime de responsabilidade em dois grupos: as infrações políticas e os crimes funcionais. Admitida a acusação por 2/3 pelo senado, conforme Constituição:

Art. 51. Compete privativamente a Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços dos seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

No caso de submissão a julgamento por crimes comuns, o presidente fica suspenso de suas funções por no máximo 180 dias, a partir do recebimento da queixa ou da denúncia. Quando deverá retornar ao cargo, caso não tenha sido concluído o processo, conforme art. 86.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

**II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.**

**§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.(grifo nosso)**

A Lei 1079/50 prevê que o afastamento do presidente da república ocorrerá após haver a instauração do processo pelo Senado Federal e durará o prazo de cento e oitenta dias, retornando ao cargo caso não esteja concluído o processo.

Como se pode verificar, o parágrafo quinto do art. 23 não foi recepcionado pela Constituição federal, pois fica notadamente prejudicado pelo prazo dado ao afastamento do cargo do presidente da república, no caso de instauração de processo por crime de responsabilidade, que era suspenso das suas funções até sentença final, conforme art. 23 da Lei 1079/50:

Art. 23. [...]

§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, **até sentença final**. [...]. (grifo nosso).

Não se deve aplicar uma lei anterior à Constituição nos termos em que seja divergente desta, pois é nula de pleno direito. Acima de todas as leis, a norma constitucional deve ser obedecida. Portanto, entre a aplicação da redação do artigo 23, §5º da Lei 1079/50 e o artigo 86, §5º da Constituição Federal, este último deve prevalecer.

#### 4 ESTUDO DE CASO: O *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA

No ano de 2016, três juristas apresentaram à Câmara dos Deputados denúncia de crimes de responsabilidade perpetrados pela então presidente da república Senhora Dilma Vana Rousseff, que nos anos de 2014 e 2015 teria realizado, através de decretos presidenciais, abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional e sem indicação dos recursos que o saldaria.

No ano de 2014, a Lei 12.952/2014, autorizou a abertura de crédito suplementar, desde que a meta de resultado primário fosse atingido, o que, à época dos decretos, já era sabido pela presidente que não seria possível, conforme Relatório de Avaliação de Receitas e despesas primárias do 5º bimestre de 2014 do Tesouro Nacional, conforme explicitado nos itens 11 e 12:

11. Assim como o ocorrido com a grande parte dos países, o cenário internacional teve significativa influência sobre a economia brasileira. A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias de forma que se faz necessário garantir espaço fiscal para preservar investimentos prioritários e garantir a manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos. O nível das despesas também foi influenciado por eventos não-recorrentes, como o baixo nível de chuvas e secas verificadas em diversas regiões do país.

12. Nesse contexto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 365, de 10 de Novembro de 2014, Projeto de lei que altera a LDO-2014 (PLN nº 36/2014) **no sentido de ampliar a possibilidade de redução da meta de resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao PAC.** Ou seja, em caso de aprovação do referido projeto, o valor que for apurado, ao final do exercício, relativo às desonerações e às despesas com o PAC, poderá ser utilizado para abatimento da meta fiscal. O presente relatório já considera o projeto de lei em questão, indicando aumento de R\$ 70,7 bilhões na projeção do abatimento da meta fiscal. Isso posto, o abatimento previsto, neste Relatório, é de R\$ 106,0 bilhões, o que é compatível com a obtenção de um resultado primário de R\$ 10,1 bilhões. (Grifo nosso).

Foi solicitada, pela então presidente, a redução da meta fiscal, a fim de que se pudesse atingi-la, visto que as projeções de arrecadação foram frustradas, o que fazia o poder executivo caminhar em direção contrária à meta, que redundaria em reprovação das contas no final do exercício. Demonstrou dessa maneira, a presidente, que tinha conhecimento a necessidade de contenção de despesas que atravessava o poder executivo.

Pelo Relatório apresentado, a presidente estava aconselhada desde então a contingenciar despesas não obrigatórias, como por exemplo, as do Pacote de

Aceleração do Crescimento (PAC), e a aplicar os recursos nas despesas obrigatórias, ou seja, saldar aquelas que já haviam sido executadas, a fim de que a meta fiscal fosse atingida.

De posse da informação da necessidade de contenção de despesas não obrigatórias, bem como do aconselhamento contido naquele relatório do Tesouro Nacional a presidente continuou a emitir decretos de crédito suplementar, sem indicar qual receita seria correspondente, inclusive emitiu a Lei nº. 13.053 de 15/12/2014.

Foi denominado como “pedaladas fiscais” o fato de ter suspensos os pagamentos de dívidas públicas junto bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, os quais repassavam recursos para o aumento os programas sociais, usando-os como fonte de financiamento, além de que o Banco Central não ter registrado os passivos (as dívidas), burlando dessa forma a meta fiscal (configurando “maquiagem fiscal”), não podendo ser publicada à população a real situação econômica do Brasil.

O Art. 22 da Lei 1079/1950 traz como regra processual, que seja apreciado pela Câmara dos Deputados, conforme art. 22:

Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a todas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia.

§ 3º Publicado e distribuído esse parecer na forma do § 1º do art. 20, será o mesmo, incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra.

§ 4º Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora, ficando as questões de ordem subordinadas ao disposto no § 2º do art. 20.



A comissão especial de *impeachment* tem decisão terminativa. O STF encaminhou para apreciação da Câmara dos Deputados, não recepcionando assim este artigo.

A denúncia realizada por renomados juristas foi recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que a colocou em votação sua admissibilidade, da qual resultou positiva por mais de 1/3 dos membros em 17/04/2016. Posteriormente, foi encaminhada ao Senado, órgão competente para processar e julgar o presidente da república.

Originalmente, a acusação incluiu fatos referente a fraudes nas contas públicas, dos exercícios de 2014, utilizando abertura de crédito suplementar sem anuência legislativa, bem como no ano de 2015, além de utilizar dinheiro público destinado a pagamento de dívidas junto a bancos públicos, para investimento em despesas não obrigatórias que deveriam ser contingenciadas.

Também versava a acusação original sobre a omissão da presidente da república frente aos escândalos na Petrobras envolvendo pessoas próximas a presidente e o partido ao qual esta pertence, fatos estes que foram mundialmente destacados.

Como a denúncia foi parcialmente acatada e, neste caso, o código de processo penal preconiza:

Art. 416. Passada em julgado a sentença de pronúncia, que especificará todas as circunstâncias qualificativas do crime e somente poderá ser alterada pela verificação superveniente de circunstância que modifique a classificação do delito, o escrivão imediatamente dará vista dos autos ao órgão do Ministério Público, pelo prazo de 5 (cinco) dias, para oferecer o libelo acusatório.

A acusação apresentou libelo acusatório, resumindo a acusação apresentada, oportunidade em que indicou os fatos ocorridos no ano de 2015, indicando que a então presidente Dilma Vana Rousseff teria incorrido nas condutas tipificadas nos art. 85, V, VI e VII da Constituição Federal, e art. 4º V, VI, art. 9º, itens 3 e 7, itens 6 a 9 e art. 11 item 3, todos da Lei 1079/50.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:  
[...]  
V – a probidade na administração;  
VI – a lei orçamentária;  
VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.  
[...]

### Lei 1079/1950

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

[...]

3) não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

[...]

7) proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

[...]

Art. 11. São crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos:

[...]

3) contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

[...]

A defesa da presidente Dilma Rousseff aduziu preliminarmente que o artigo 11 da Lei 1079/1950 não foi recepcionado pela CF/88, alegando que lei anterior teria suplantado a Constituição.

### XI - DOS PEDIDOS DE DEFESA

Ante todo o exposto e do que mais nos autos consta, requer, em ordem sucessiva:

#### PRELIMINARMENTE

I. Sejam deliberadas pelo Plenário do Senado Federal, previamente a qualquer deliberação da Comissão Especial sobre o mérito da presente ação, as seguintes questões preliminares ou prejudiciais:

a. exclusão do decreto de abertura de crédito suplementar apontado pela perícia como compatível com a meta fiscal, na conformidade do pleiteado, a seguir, nestas alegações finais; b. exclusão da imputação de ilícito de ídolo do Decreto de 27/7/2015 no valor de R\$ 29,9 milhões, restabelecendo o objeto da acusação em 4 Decretos, conforme aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados;

**c. que não seja reconhecida a recepção do art. 11 da Lei 1.079, de 1950 pela Constituição da República do Brasil de 1988 e, consequentemente, seja determinado a impossibilidade de imputação de ato descrito no art. 11 da Lei 1.079, de 1950, como tratado na resposta à acusação e nestas alegações finais;**

d. pendência do julgamento de Contas, como tratado na resposta à acusação e nestas alegações finais

e. suspeição do Relator – como arguida nestes autos de forma autônoma, na resposta à acusação e nestas alegações finais .

II. caso vencidas as preliminares em Plenário, que seja ainda deliberado previamente ao juízo de pronúncia, o julgamento da absolvição sumária da Senhora Presidente da República, na forma da legislação processual em vigor (art. 415, do Código de Processo Penal) (grifo nosso).

Ainda na defesa da presidente, foi solicitada a absolvição sumária da presidente Dilma e a retirada das acusações.

## NO MÉRITO

**IV. Seja julgada a absolvição sumária da Sra. Presidenta da República, face a subsunção dos inciso III, do art. 415 do CPP em relação à acusação de edição de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional; e em face à subsunção dos incisos I e II do art. 415 em relação à acusação de suposta contratação ilegal de operações de crédito, ou, ainda;**

V. Seja julgada totalmente improcedente a presente denúncia, ante a total ausência da materialidade dos fatos, nos termos das provas exaustivamente apresentadas e dos fundamentos supra, declarando a impronúncia da Sra. Presidente da República.

A íntegra da parte dispositiva da sentença resolução nº. 35/2016, de 31/08/2017, presidida pelo presidente para este fim Ministro Ricardo Lewandowski, presidente do STF e do *Impeachment* está inscrita abaixo:

[...]

## III - Dispositivo

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

**Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se haver obtido nesta votação 2/3 dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e três abstenções.** Esta sentença, lavrada nos autos do processo, constará de resolução do Senado Federal, será assinada por mim e pelos Senadores que funcionaram como juízes, transcrita na Ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial da União, no Diário do Congresso Nacional (art. 35 da Lei nº 1.079/50) e no Diário do Senado Federal. Tal decisão encerra formalmente o processo de *impeachment* instaurado contra a Presidente da República no Senado Federal no dia 12 de maio de 2016.

Façam-se as comunicações ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República em exercício, aos Excelentíssimos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e à Excelentíssima Senhora Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. (Grifo nosso).

Uma vez que o quórum não se encaixava nos dois terços necessários para o resultado pelo afastamento da presidente Dilma Rousseff, foi realizada votação sobre a sua inabilitação para assunção de cargo público pelos próximos oito anos. Esta votação restou favorável à ex presidente. Não se deve deixar de observar que trata-se de inovação procedimental, já que o quórum para o afastamento já não havia sido atingido. Uma única votação era prevista pelo roteiro do julgamento, pela Lei

1079/1950 e pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, Alexandrino e Paulo (2015, p. 664) destaca:

Cabe ressaltar que a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública alcança todas as funções de natureza pública, sejam as resultantes de concurso público, sejam as de nomeação em confiança, sejam os mandatos eletivos. Na prática, portanto, a condenação no impeachment impõe ao Presidente da República uma absoluta ausência do cenário público do País, haja vista que ele não poderá, nos oito anos seguintes, ocupar nenhum cargo político eletivo, tampouco exercer qualquer outra função pública, de provimento efetivo ou em comissão.

Os autores ressaltam que a pena da perda do cargo de Presidente da república redundará em inabilitação por oito anos a investidura em quaisquer cargos públicos.

#### 4.1 O CHAMADO FATIAMENTO DO JULGAMENTO

Durante o julgamento final do processo de *impeachment* da presidente Dilma Vana Rousseff, ocorrido em 31/08/2016, conforme previsto no art. 52, parágrafo único, da Constituição, foram formulados entre os quesitos que os senadores deveriam responder: sim ou não, à pergunta formulada sobre a perda e consequente inabilitação por oito anos à função pública, pela presidente da república.

O entendimento do STF sobre essa matéria é clara, de acordo com o informativo nº 121 de 01/09/1998:

##### **Impeachment e Função Pública**

**A inabilitação para o exercício de função pública, decorrente da perda do cargo de Presidente da República por crime de responsabilidade (CF, art. 52, § único), compreende o exercício de cargo ou mandato eletivo.** Com esse entendimento, a Turma manteve acórdão do TSE que julgou procedente a impugnação ao pedido de registro de candidatura do ex-Presidente Fernando Collor de Mello. Interpretação racional do art. 52, parágrafo único, da CF ("Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.").

**RE 234.223-DF, rel. Min. Octavio Gallotti, 1º.9.98** (grifo do autor).

Pelo informativo acima fica claro que é entendimento do Supremo Tribunal Federal que a perda do cargo de presidente da república redundará em inabilitação para a função pública, ou seja, desde que tenha sido o presidente alvo de

condenação por crime de responsabilidade, pelo período de oito anos não poderá exercer qualquer outro cargo público.

Moraes (2007, p. 1278) entende que essa inabilitação “compreende todas as funções públicas, sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandados eletivos”. Isso afasta o presidente responsabilizado de toda a máquina pública. O tópico nº. 26 do Roteiro para a Sessão do Julgamento previa:

26. Antes da votação, o Presidente formulará o quesito que deverá ser objeto de julgamento por parte dos Senadores:

*“Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados e deve ser **condenada à perda do seu cargo, ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo oito anos?**” (grifo do nosso).*

Importante notar que a princípio, não se cogitava que a inabilitação para o exercício de função pública pelo período de oito anos fosse apartada da pena de perda do cargo, ficando claro que aquela seria consequência desta, vinculada a decisão ao quórum descrito na lei. Não obstante, a votação restou não unânime: 36 votos “não”, contra 42 votos “sim” para a pergunta formulada. Não havia a possibilidade de haver meio termo: ou a presidente seria afastada com a proporção de dois terços e inabilitada, ou retomaria o cargo, afastando qualquer pena., conforme a Lei 1079/1950:

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão “sim” ou “não” à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: “Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?”

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função, pública.

A regra poderia ter sido considerada não recepcionada pela Constituição de 1988, não fosse o fato de ter sido consagrada letra constitucional:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (EC no 19/98, EC no 23/99, ECno 42/2003 e EC no 45/2004)

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

[...]

*Parágrafo único.* Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, **limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública,** sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Não ocorrendo o quórum que autorizasse a perda do cargo, a situação prevista constitucionalmente seria o retorno ao cargo, frise-se que não existe dispositivo legal ou constitucional que autorize a perda da função sem o respectivo quórum de dois terços dos membros do Senado.

Esse particionamento da decisão, sem razão constitucional, ainda deixa um questionamento que foi objeto de arguição pela via judicial de apelo da agora condenada, já que foi-lhe imposta uma pena incompleta. O dispositivo da decisão contrariou o veredicto dos juízes-políticos.

Outrossim, o roteiro do julgamento também previa que a decisão de afastamento da presidente teria como consequência a inabilitação por oito anos para qualquer função pública. Não obstante, não se deteve o presente estudo na análise profunda do processo, tendo este caso concreto o papel de ilustrar a aplicação da Lei de Crimes de Responsabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi elaborado a fim de investigar se a Lei de *Impeachment*, vigente desde os anos 1950, permanece produzindo efeitos ou segundo a visão da Constituição de 1988. Para tanto, se fez necessário estudar vários institutos, o que incluiu conceituar e assimilar quais são os elementos que fazem uma norma ser constitucional. Também se fez necessário examinar o fenômeno da receptividade de lei, uma vez que a lei nº 1079/1950, objeto de estudo, já vigorava quando a Constituição de 1988 foi promulgada.

Também foi apresentada a Lei de Impeachment tendo sido comparada à Constituição Federal, verificando-se as coincidências e as contradições. Também foi dedicado um capítulo ao estudo do artigo 85 da Constituição, o qual explicita os crimes de responsabilidade.

Verificou-se, portanto que o art. 22 da Lei 1079/1950 não foi recepcionado pela Constituição de 1988, visto que o art. 85 desta majorou o tempo de afastamento previsto por aquela lei de cinco para oito anos.

Estudou-se do ponto de vista constitucional o caso do Impeachment da ex presidente Dilma Vana Rousseff, ocorrido no ano de 2016, uma vez que a Lei 1079/2050 e o artigo 85 da Constituição foram invocados naquele processo. Verificou-se o processamento e julgamento daquele caso concreto, sendo feitas considerações do ponto de vista político e financeiro, apenas para ilustrar o cenário político em que se encontrava a governo à época da instauração do processo, não sendo necessário aprofundar doutrinariamente nesses aspectos, já que o objetivo do trabalho pretendeu verificar a receptividade de lei de *Impeachment*.

Importante se verificar que o art. 11 suscitado como não recepcionado pela defesa da ex presidente Dilma Vana Rousseff, restou infrutífero e aquele colégio de julgadores, considerou-o recepcionado, e portanto, perfeitamente aplicável ao caso

concreto. Note-se que foi alegado descumprimento de preceito fundamental, a inexistência de outro meio eficiente para dirimir tal inconstitucionalidade para se admitir o exame daquela preliminar, como fora comentado que seria a forma própria para indicar uma contrariedade constitucional de instituto legal anterior à Constituição de 1988.

Por ser pesquisa acadêmica que visa buscar o conhecimento, como foi dito nas considerações iniciais, não se pode limitar a pesquisa às deduções ou suposições iniciais, pois quando se expande o conhecimento, fazem-se novas as premissas, as hipóteses podem mudar e o resultado não necessita se enquadrar em uma das hipóteses. O resultado pode ser surpreendente e inesperado. Assim, o pesquisador enriquece com o fruto dos estudos.

É o caso da presente pesquisa. Ao realizar os estudos, chegou-se ao resultado de que uma lei para ser considerada constitucional do ponto de vista material e do ponto de vista formal, deve observar a Constituição, isto é, o conteúdo da lei não deve ser colidente com o conteúdo constitucional. Além disso, deve ser observados procedimentos, ritos e regras para elaboração da lei previstas pela própria Constituição. Somente assim serão consideradas válidas.

Também foi importante verificar a aplicação da lei 1079/1950 ao caso concreto, sendo recentemente afastada a presidente da república por crimes de responsabilidade. No processo foram admitidos, no libelo acusatório fatos referentes ao ano de 2015, pois referiam-se ao mandato em exercício, uma vez que o *impeachment* não é via adequada para discutir fatos de mandatos anteriores.

A então presidente da república foi submetida a julgamento pelo Senado, em sessão presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, na sessão em que votaram os membros e decidiram pelo afastamento da presidente. Ocorre que a votação não atingiu a proporção de dois terços dos votos, como previsto na lei 1079/1950, e, pela Constituição e para dirimir tal impasse, apesar de afastar a presidente, não a tornou inabilitada para assunção de função pública por oito anos.

Essa decisão foi atacada via arguição de descumprimento de preceito fundamental, perante o Supremo Tribunal Federal, porém foi negada, visto que a decisão por tribunal político não pode ser suprimida ou reformada pelo poder judiciário, sob pena de macular a separação dos poderes. Essa decisão histórica merece análise em apartado, visto sua singularidade.



Por fim, percebeu-se que a Lei 1079/1950, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Não obstante, alguns termos foram substituídos pela própria Constituição, mas isso não a declarou não recepcionada. Não houve lei posterior à Constituição Federal que revogasse a Lei de Crimes de Responsabilidade, sancionada em 1950, portanto segue vigendo e sua observação é obrigatória.

## BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Controle de Constitucionalidade**. 6.ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional descomplicado**. 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 25 jun 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 1079 de 1950. Lei de Impeachment. Lei de Crimes de Responsabilidade**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-norma-pl.html>>. Acesso em 21 jun 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e amp. Salvador: JusPodium, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de Constitucionalidade**: estudos de direito constitucional. 4.ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação Constitucional**. 7. ed. atual. 2007

OLIVEIRA, Ramom Tacio. **Manual de Direito Constitucional**. 2.ed. rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4.ed. rev. atual. eamp. São Paulo: Método, 2014.

ROVARIS, Daniela Dornel. Função do Supremo Tribunal Federal como Guardião da Constituição Federal. In **Atual Panorama da Constituição Federal**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, InGo Wolf e et al. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. rev. atual. eamp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Comentário Contextual à Constituição**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 23.ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SENADO. **Resolução do Senado Federal nº 35 de 31/08/2016**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=562339>>. Acesso em: 21 jun 2017.

\_\_\_\_\_. **Veja os Principais Documentos do Processo de Impeachment de Dilma Rousseff**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>>. Acesso em 30 jun 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Impeachment e função pública**. Disponível em: <[https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo121.htm#Impeachment e Função Pública](https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo121.htm#Impeachment%20e%20Fun%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica)>. Acesso em 25 jun 2017.

NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo, Método, 2014.

## OBRAS CONSULTADAS

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico: elaboração e formatação: explicitação das normas da ABNT**. 15ª ed. Porto Alegre, 2009.

SALLUM JR., Brasílio. CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. **Impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo**. São Paulo: Lua Nova, 2011.